

Inge Perko Šeparović: Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave (Zagreb: Golden marketing – tehnička knjiga, 2006)

*Ivan Koprić**

Prikaz

Sada već umirovljena profesorica Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu dr. sc. Inge Perko Šeparović objavila je 2006. knjigu *Izazovi javnog menadžmenta; dileme javne uprave*. Knjigu, koja je u međuvremenu nagrađena Državnom nagradom za znanost, objavila je nakladnička kuća Golden marketing – tehnička knjiga. Ta je knjiga uslijedila nakon razmjerno raznovrsne tematike kojom se bave prethodne knjige iste autorice: *Teorije organizacije* (Školska knjiga, Zagreb, 1975), *Organizacija teritorija i samoupravljanje* (Informator, Zagreb, 1982) te *Tehnologija, moć, samoupravljanje* (RO Zagreb, Samobor, 1983).

Profesorica Inge Perko Šeparović diplomirala je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu 1959. Znanstveni stupanj doktora znanosti stekla je 1965. Kraće razdoblje radila je na Pravnom fakultetu u Zagrebu, na Katedri za upravnu znanost. Nakon toga prešla je na Fakultet političkih znanosti na kojem je provela veći dio akademske karijere.

Knjiga *Izazovi javnog menadžmenta; dileme javne uprave* sastoji se od dva glavna dijela i nekoliko pratećih dijelova. Prvi dio knjige, *Menadžerski pri-*

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, izvanredni profesor na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i dekan Društvenog veleučilišta u Zagrebu (assistant professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, and Dean of the Social Science Polytechnic in Zagreb)

stup javnoj upravi, dijeli se na dva poglavlja (*Tradicionalni menadžerski pristup; Menadžerski pristup u doba »države blagostanja«*), a opsega je 52 stranice teksta. Slično tome, i drugi se dio, *Novi javni menadžment*, dalje dijeli na dva poglavlja (*Modeli reformi; Drugi mehanizmi reforme*), ali je taj dio knjige znatno opsežniji – obuhvaća 90 stranica. Knjiga započinje *Predgovorom* (str. 7–8) i *Uvodom* (str. 9–10), iza kojih slijede *Pojmovi i definicije* (str. 11–15). Knjiga završava *Zaključkom* (str. 165–170). Oprema knjige sadržava *Kratice* (str. 171–172), *Literaturu* (str. 173–182), *Kazalo* (str. 183–190) i *Sadržaj* (str. 5–6). Popis korištene literature navodi 149 bibliografskih jedinica, pretežno na engleskom jeziku (130 jedinica).

U *Uvodu* autorica knjige ocrtava javni menadžment kao stalnu komponentu javne uprave u SAD. Naglašava da se po tome američka javna uprava značajno razlikovala, a i još se uvijek razlikuje, od javne uprave europskih zemalja, osobito kontinentalnoeuropskih. U njima, naime, dominira pristup pravnog ograničavanja javne uprave i njezina usmjerivanja k ostvarenju socijalne pravde i solidarnosti te k ostvarenju drugih vrijednosti socijalne države, pravne države, demokratske političke države, a u novije vrijeme i k ostvarenju ekoloških i sličnih vrijednosti. S obzirom na već duže vrijeme aktualne i izražene utjecaje doktrine i pokreta novog javnog menadžmenta, upozorava na postojanje različitih modela novog javnog menadžmenta, koji se oslanjaju na različite instrumente te u pozadini kojih su ipak različita vrijednosna usmjerenja. Na krilima globalizacije, novi je javni menadžment prodro u mnoge europske zemlje izazivajući mnogobrojne praktične probleme. Oni su to veći i teže rješivi što je manje energije uloženo u kvalitetan odabir modela i instrumenata koji će se primijeniti u reformama javne uprave. Zato autorica ističe svoju namjeru analize modela i instrumenata novog javnog menadžmenta, zalaganje za pažljiv odabir kombinacije tih instrumenata u reformi javne uprave u Hrvatskoj, kao i svoje vrijednosno stajalište da javna uprava pored ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mora biti usmjerena i k načelima jednakosti, pravednosti, solidarnosti i zakonitosti.

Pojmovi i definicije usmjereni su traženju konvencionalne definicije temeljnih pojmova koji će se koristiti u knjizi. Nakon pregleda definicija drugih autora u povijesnoj i komparativnoj perspektivi, autorica definira javnu upravu kao »ukupnost struktura i procesa kojima je krajnji cilj iniciranje i provođenje politika kojima se ostvaruje javni interes, odnosno opće dobro« (str. 14). Time se, smatra, definicija javne uprave otvara prema inkorporiranju pojma dobrog upravljanja (*good governance*) koji je osobito u periodu nakon 2000. krucijalni dio oficijelne upravljačke doktrine Europske unije, ali i nekih drugih utjecajnih međunarodnih organizacija. Takvu pak kom-

binaciju autorica smatra poželjnom zato što dobro upravljanje označuje težnju povratka javne uprave prema vrijednostima javnog sektora, kao što su otvorenost, jednakost, pravednost i zakonitost.

Menadžerski pristup javnoj upravi predmet je analize čitavog prvog dijela knjige. Autorica ističe da je javni menadžment zbog određenih razloga od samog početka prisutan u javnoj upravi SAD. U prvom poglavlju toga dijela autorica analizira tradicionalni menadžerski pristup, obuhvaćajući pod tim »prve glasnike« (Woodrow Wilson, Frederick Winslow Taylor, a u Europi Henry Fayol) te klasičnu školu (James D. Mooney i Alan Reiley, Luther Gulick, Lyndall Urwick). Pristup klasičnog menadžerizma bio je u SAD na vrhuncu pred II. svjetski rat, da bi zatim doživio svojevrsno uklapanje u širi splet ideja i vrijednosti, zbog čega su neke klasične menadžerske postavke i ideje bar na izvjesno vrijeme i na određeni način ustupile mjesto »modernoj birokratskoj državi« (str. 36).

U okviru novih ideja, kojima je posvećeno drugo poglavlje prvog dijela knjige (*Menadžerski pristup u doba »države blagostanja«*), sve je veći naglasak na efektivnosti (mjera prihvaćanja rezultata djelovanja javne uprave od strane građana i društvene okoline), a ne više na efikasnosti (odnos *inputa* i *outputa*), što javnu upravu bitno razlikuje od privatnog poslovnog sektora. Javnu upravu u SAD i u drugim zemljama nakon II. svjetskog rata obilježavaju moderne, velike upravne organizacije temeljno usmjerenje kojih je rješavanje javnih problema nastalih zbog nekontroliranog djelovanja tržišta, ekonomske krize, rata i iz toga proizašlih socijalnih pitanja. Zato se javni menadžment u drugačijoj formi nego prije koncentrira na pitanja financiranja javne uprave i njezine ljudske resurse te na pitanja provedbe i vrednovanja javnih politika. Upravo pitanjima financiranja, upravljanja ljudskim resursima te implementaciji i evaluaciji (provedbi i vrednovanju) posvećena su tri odjeljka toga poglavlja. U daljnjim odjeljcima autorica analizira u koliko su mjeri upravni sustavi europskih zemalja »inficirani« menadžerskim pristupom (Francuska, Njemačka, Velika Britanija). Zaključuje da je taj utjecaj zapravo započeo tek 1980-ih, s pokretom novog javnog menadžmenta.

Prvo poglavlje drugog dijela knjige posvećeno je opisu i analizi elemenata četiriju modela novog javnog menadžmenta kao modela upravnih reformi. Riječ je o washingtonskom modelu, modelu menadžmenta putem rezultata, strateškom planiranju te decentralizaciji. Autorica dakle polazi od shvaćanja da je novi javni menadžment »zajednički ... nazivnik za niz reformi javnog sektora koje se provode posljednjih dvadeset i pet godina u većini zemalja OECD-a, zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama« (str. 75), a ne tek upravna doktrina i/ili pokret. Pritom, washingtonski

model karakterizira težnja za smanjenjem javnog sektora i javnih troškova (model minimalističke države, u razrađenijem obliku britanski model), po-najprije putem privatizacije, a uz (neostvarenu) želju za deregulacijom. Menadžment prema rezultatima označuje »pristup koji ističe ishode javnih politika i njihovo povezivanje s proračunskim procesom: sve odluke o dodjeljivanju sredstava trebaju ovisiti o zahtjevu za rezultatom koji mora biti specificiran u pogledu kvantitete i kvalitete isporučene usluge« (str. 93) te ističe pitanje kvalitete javnih usluga (*total quality management; commitment quality management; itd.*). Strateški menadžment i strateško planiranje povezani su s nastojanjem da se organizacije javnog sektora vode poput organizacija poslovnog sektora, u ciklusima koji započinju utvrđivanjem misije, ciljeva i vrijednosti, a završavaju utvrđivanjem rezultata i učinaka koji su *input* za novi ciklus. Decentralizacija pak, prema autorici, znači »takvo restrukturiranje javnog sektora kojim se širi participativni temelj vlasti na svim razinama upravljanja, ali posebno onima ispod središnje razine: regionalnim i lokalnim« (str. 118–119).

U drugom poglavlju drugog dijela autorica odabire i vrlo detaljno i pomno analizira tri, po njezinu mišljenju, temeljna druga i drugačija instrumenta odnosno mehanizma reforme: orijentaciju na građane, dobro upravljanje (*good governance*) te javno-privatno partnerstvo.

U *Zaključku* autorica ukratko i kritički sažimlje rezultate svoje prethodne analize te ih nastoji iskoristiti u oblikovanju manjeg broja prijedloga koji bi poslužili u reformi javne uprave u Hrvatskoj. Ističe da su dva od njezinih modela bila najzastupljenija, washingtonski (i britanski) te švedski. Njezine su simpatije očito na strani potonjeg, koji obilježuje težnja distributivnoj pravdi. Prvonavedeni je ionako proizveo niz teških ekonomskih i društvenih posljedica praktično u svim zemljama u kojima je primijenjen: bili su to »gorki lijekovi, no pitanje je jesu li bili pravi« (str. 165). Smatra da je washingtonski model primijenjen i u Hrvatskoj i da je doveo do loših posljedica. Predlaže reorijentaciju u reformi javne uprave i pomnu analizu novih reformskih mjera. Smatra potrebnom jasnu i čvrstu volju vlade te formiranje grupe eksperata koji bi zajedno s vladom vodili reformu na temelju prethodno pripremljenog strateškog okvira. Kao dva najpoželjnija instrumenta navodi decentralizaciju i povećanje sposobnosti upravnog osoblja.

* * *

Knjiga *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave* vrijedna je znanstvena monografija koja znatno unapređuje znanost o javnoj upravi u Re-

publici Hrvatskoj. Autorica je obradila nimalo jednostavnu temu javnog menadžmenta pregledno, pregnantno i jasno. Njezina teza o javnom menadžmentu kao neizostavnoj sastavnici javne uprave se potvrdila. Činjenični supstrat analiziran je najprije povijesno, praćenjem razvoja javnog menadžmenta, a zatim i komparativno, analizom različitih modela, instrumenata i mjera reforme javne uprave u zemljama Europe i svijeta, kao i njihovih rezultata.

Autorica jasno ističe i svoju vrijednosnu poziciju u prosudbi rezultata znanstvene analize. Njezina je pozicija ukotvljena u demokratskim političkim vrijednostima, socijalnim konsideracijama, težnji k društvenoj pravednosti i drugim socijalnim vrijednostima te respektu prema pravnim vrijednostima. U tom smislu ona je demokratski, socijalno i ekološki osviještena.

U podtekstu se također nazire pedagoška svrha knjige i želja autorice da djeluje odgojno na građane, pedagoški na studente, instruktivno na donositelje političkih i upravnih odluka. U tom smislu knjiga nije samo znanstveno relevantna i poticajna, nego i praktično i odgojno-etički nezaobilazna za svakoga tko se želi baviti javnom upravom i javnim poslovima kao znanstvenik, stručnjak, upravni službenik ili političar.

Autoričino poznavanje materije, analiza i izlaganje nisu opterećeni *ex cathedra* izvodima i skolastičkim raspravama, ali ni shvaćanjima o prometejskoj ulozi i značenju vlastitog znanstvenog angažmana. U tom smislu autorica pokazuje veliku ljudsku osobinu skromnosti i želju za korisnošću zajednici građana s kojima živi.

Kao i svakom drugom sličnom djelu, i ovoj bi se knjizi mogle naći određene slabije strane. Naslov knjige nagovještuje sveobuhvatnu analizu javnog menadžmenta, pa i više od toga, konceptualizaciju i analizu izvjesnih »dilema javne uprave«. U obradi autorica se ipak odlučila za uži, manje obuhvatan pristup. Moglo bi se raspravljati o odabranim definicijama temeljnih pojmova. Upitno je i korištenje modela kao metodološko-teorijskog pomagala za sistematiziranje reformskih mjera, kao i izbor četiriju modela reformi koje je obradila. Dojam je da je korištenje američkih iskustava pre naglašeno, budući da su mnoge mjere novog javnog menadžmenta oblikovane i korištene također u drugim, posebno anglosaksonskim zemljama. Posebno je upitno može li se decentralizacija smatrati modelom koji treba razmatrati u kontekstu novog javnog menadžmenta. Slično je i s upravljanjem ljudskim resursima, koje je mnogo složenije pitanje nego što otkriva poglavlje koje mu je posvećeno. Tranzicijskim zemljama, kao i Hrvatskoj, u knjizi je posvećeno premalo pažnje. I uopće, pregnantnost koja je nesumnjivo vrлина, ponekad, posebno pri obradi tako složenih problema kao što

su oni kojima se knjiga bavi, može lako prijeći u slabost. No ipak, dobre strane prikazane knjige daleko nadmašuju njezine slabosti.

Prikazana knjiga zaokružila je jedno duže razdoblje u autoričinu bavljenju recentnim problemima javne uprave, koje je bilo uvelike obilježeno javnim menadžmentom i srodnim temama. Autoričina znanstvena karijera bila je, naime, započela problemima teritorijalnog ustrojstva lokalne samouprave, kojima je bila posvećena njezina disertacija, djelomično objavljena u knjizi *Organizacija teritorija i samoupravljanje* (u suautorstvu s Jurajem Hrženjakom). Nastavljena je možda i ponajboljom i najtemeljitiije napisanom njezinom knjigom, o teoriji organizacije, kao i raspravom o utjecaju tehnologije na mogućnosti demokratizacije u svjetskim razmjerima (*Tehnologija, moć, samoupravljanje*).

Negdje između tih dviju knjiga, krajem 1970-ih, autorica se odvažila jasno i čvrsto pokazati svoje vrijednosne pozicije. Premda se potonja knjiga, o tehnologiji, naslanja na prethodnu, o razvoju i dostignućima teorije organizacije, ona kroz otkrivanje i dokazivanje teze da tehnologija uopće nije vrijednosno neutralna, kako se to vrlo često tvrdi, očito uviđa da je i teza o neutralnosti znanstvene analize u području društvenih znanosti samo mit. U stvarnosti, društveni znanstvenici djeluju uvelike obilježeni svojim vrijednosnim pozicijama, samo što ih većina to prikriva. Autorica je tada zauzela stajalište da je znanstvena analiza, barem u području društvenih znanosti, ako već ne i šire, instrument unapređenja uvijek određenih vrijednosti.

Zato se u svojim radovima i počela zauzimati najprije za alternativne tehnologije, koje jedino mogu dopustiti promjene u strukturama moći i demokratizaciju društva, zatim za ekološke vrijednosti i vrijednosti manjina, da bi se nakon toga ponovo počela vraćati prema početku, prema lokalnoj samoupravi i decentralizaciji kao demokratskim vrijednostima te problemima novog javnog menadžmenta koji osobito u nekim svojim oblicima takve vrijednosti ozbiljno dovodi u pitanje. Autorica nastoji analizirati i pokazati mogućnosti manipulacije koje se skrivaju iza naizgled vrijednosno neutralnih teorijskih koncepata, kao i reformskih recepata, mjera i modela. Tako je otkrivanje (sakrivenih) vrijednosnih pozicija postalo glavni i stalni kredo autoričina znanstvenog rada.

Zaključno, i ova knjiga pokazuje da je profesorica Perko Šeparović primjer znanstvene izvrsnosti, kreativnosti i uspješnosti. Tako intrigantna knjiga, koja čitatelja gotovo i ne može ostaviti ravnodušnim, može se preporučiti svakom upravnom i političkom, pa i drugom društvenom znanstveniku i praktičaru, ali i svakom zainteresiranom građaninu, na čitanje i razmišljanje.

Europski sud za ljudska prava

Uvod

Europski sud za ljudska prava (dalje: Sud) donio je 19. travnja 2007. presudu kojom je izmijenio svoju dotadašnju praksu u pogledu pitanja primjenjivosti čl. 6. st. 1. (prava na pravično suđenje) na službeničke sporove koje državni službenici pokreću protiv svog poslodavca odnosno države.¹

Dotadašnji funkcionalni kriterij iz *Pellegrina* glasio je:

»Primjena čl. 6. st. 1. isključena je samo za sporove koje podignu državni službenici čije dužnosti uključuju specifične aktivnosti javne službe u smislu da je ona« (javna služba, nap. a.) »djelovala kao depozitar javne vlasti odgovoran za zaštitu općih interesa države ili drugih javnih vlasti. Najbolji primjeri za to su vojska i policija. U praksi, Sud će, u svakom slučaju, procijeniti sadržava li podnositeljevo mjesto – u svjetlu dužnosti i odgovornosti koje su mu pripadajuće – izravno ili neizravno sudjelovanje u izvršavanju ovlasti prenesenih javnim pravom i dužnosti ustanovljene za očuvanje općih interesa države ili drugih javnih vlasti ... Prema tome, sporovi između upravnih vlasti i zaposlenika koji zauzimaju mjesta koja uključuju sudjelovanje u izvršavanju ovlasti prenesenih javnim pravom ne potpadaju pod primjenu čl. 6. st. 1. ... Sporovi koji se tiču mirovina svi potpadaju pod primjenu čl. 6. st. 1. jer se umirovljenjem zaposlenika prekida specijalna veza između vlasti i njih; ...«

Sud je pokrenuo izmjenu tog funkcionalnog kriterija jer, kako Sud navodi u ovoj presudi, funkcionalni kriterij, kako je primijenjen u praksi, nije pojednostavnio analizu primjenjivosti članka 6. u postupcima u kojima je

¹ O dotadašnjoj praksi Suda v. Omejec, J., Status državnih službenika: pravna stajališta Europskog suda za ljudska prava, Europskog suda pravde i Ustavnog suda Republike Hrvatske, *Hrvatska javna uprava*, 2, 2006.

stranka državni službenik niti je donio veći stupanj sigurnosti u ovom području, što mu je bila svrha.

Pod takvih okolnostima i zbog tih razloga Sud nalazi da se funkcionalni kriterij usvojen u predmetu *Pellegrin* mora dalje razviti. Iako je u interesu pravne sigurnosti, predvidljivosti i jednakosti pred zakonom da Sud ne bi smio odstupati, bez dobrog razloga, od presedana iz prijašnjih predmeta, neuspjeh Suda u održavanju dinamičnog i evolutivnog pristupa predstavljao bi rizik da postane prepreka reformi i poboljšanju.

Novi pristup primjeni čl. 6. na državne službenike Sud je objasnio na sljedeći način. Kako bi tužena država bila sposobna osloniti se na status podnositelja zahtjeva kao državnog službenika da bi isključila zaštitu iz čl. 6., moraju biti ispunjena dva uvjeta. Kao prvo, država mora u svom domaćem pravu izričito isključiti pristup sudu za to radno mjesto ili kategoriju zaposlenika. Kao drugo, isključenje mora biti opravdano objektivnim razlozima državnog interesa. Sama činjenica da podnositelj radi u sektoru koji sudjeluje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom nije sama po sebi odlučna. Da bi isključenje bilo opravdano, nije dovoljno da država utvrdi da dotični državni službenik sudjeluje u izvršavanju javne ovlasti. Na državi je da pokaže da je upravo predmet spora o kojem je riječ povezan s izvršavanjem ovlasti države. Prema tome, u pravilu ne može biti opravdanja za isključenje jamstava iz čl. 6. za obične radne sporove, kao što su oni koji se odnose na plaće, dodatke ili slična prava. Zaključno, u praksi će postojati presumpcija da se čl. 6. primjenjuje, a na tuženoj će državi biti da dokaže, prvo, da državni službenik nema pravo pristupa sudu prema domaćem pravu i, drugo, da je isključenje prava iz čl. 6. za državnog službenika opravdano.

Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske

Predmet br. 63235/00

Presuda Velikog vijeća Europskog suda za ljudska prava
od 19. travnja 2007.

Članak 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje Konvencija) – pravo na pošteno suđenje

Članak 13. Konvencije – pravo na djelotvoran pravni lijek

Članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju – zaštita vlasništva u vezi s člankom 14. Konvencije – zabrana diskriminacije

Članak 41. Konvencije – pravedna naknada

Činjenično stanje

Podnositelji pritužbe su finski državljani Vilho Eskelinen, Arto Huttunen, Markku Komulainen, Lea Ihatsu i Toivo Pallonen te Päivi, Janne and Jyrki Lappalainen, nasljednici pokojnog Hannua Mattija Lappalainena.

G. Eskelinen, g. Huttunen, g. Komulainen, gđa Ihatsu, g. Pallonen i g. Hannu Matti Lappalainen radili su za policijsku postaju općine Sonkajärvi. Svi su bili zaposleni kao policijski službenici, osim gđe Ihatsu koja je bila uredska pomoćnica. Na temelju kolektivnog ugovora iz 1986. imali su pravo na posebnu naknadu za rad u udaljenom području. Kad je ta naknada kolektivnim ugovorom sklopljenim 1988. bila ukinuta, umjesto naknade dodijeljeni su im mjesečni pojedinačni dodaci na plaću kako bi se spriječilo njezino smanjenje.

Nakon što je 1. studenoga 1990. odlukom Ministarstva unutarnjih poslova policijska postaja Općine Sonkajärvi pripojena postaji Općine Iisalmi, podnositelji su premješteni na drugo mjesto rada. Izgubili su pravo na pojedinačne dodatke na plaću, a budući da su morali putovati iz Sonkajärvi u Iisalmi, udaljenost mjesta rada povećala im se 50 kilometara. Podnositelji su tvrdili da im je provincijska policijska uprava Kuopio obećala kompenzaciju.

Dana 3. srpnja 1991. Ministarstvo financija odbilo je bez obrazloženja zahtjev Policijske uprave Ministarstva unutarnjih poslova za odobrenje mjesečne isplate pojedinačnih dodataka na plaću u iznosu od 500 do 700 finskih maraka (84–118 eura) onim policijskim službenicima koji su iz Sonkajärvi premješteni u Iisalmi.

Dana 1. listopada 1992. nadležnost za rješavanje o dodacima na plaću za lokalnu policiju prenesena je na provincijska upravna vijeća. U ožujku 1993. podnositelji su podnijeli zahtjev za naknadu koji je Provincijsko upravno vijeće Kuoipo nakon četiri godine, 19. ožujka 1997., odbilo.

U međuvremenu, podnositelji su se žalili kancelaru pravosuđa koji je svojom odlukom od 24. siječnja 1997. upozorio na činjenicu da podnositelji još uvijek nisu dobili odgovor na svoj zahtjev.

U travnju 1997. podnositelji su protiv odluke Provincijskog upravnog vijeća Kuoipo uložili žalbu Provincijskom upravnom sudu te su zatražili održavanje usmene rasprave kako bi, između ostalog, dokazali činjenicu da im je kompenzacija bila obećana. Sud je njihovu žalbu odbio s obrazloženjem da je u to doba samo Ministarstvo financija moglo odobriti kompenzaciju, a ne provincijska policijska uprava. Osim toga, sud je utvrdio da nakon 3. srpnja 1991. kompenzacija nije bila dodijeljena ni u jednom drugom sličnom slučaju.

Podnositelji su se ponovo žalili zahtijevajući usmenu raspravu te ističući da su u odgovarajućim situacijama slični dodaci na plaću bili odobreni službenicima iz drugih policijskih oblasti. Vrhovni upravni sud 27. travnja 2000. utvrdio je da podnositelji nisu imali zakonsko pravo na pojedinačne dodatke na plaću te da nije bilo potrebno održati usmenu raspravu, budući da navodna obećanja koja je dala provincijska policijska uprava nisu imala nikakvog značenja za predmet.

Relevantno domaće pravo i praksa

A. Pojedinačni dodaci na plaću

Uputa o primjeni kolektivnog ugovora od 26. travnja 1998. u vezi s isplatom naknade državnim službenicima za rad u hladnim područjima određivala je:

»Državni službenik koji (prije 29. veljače 1988.) radi u općini koja nije obuhvaćena novim kolektivnim ugovorom ima pravo na pojedinačni dodatak na plaću ... ako radi u općini koja daje pravo na takav dodatak. Ako je državnom službeniku koji ima pravo na pojedinačni dodatak na plaću naloženo da privremeno ili kao zamjena obavlja dužnosti drugog državnog službenika, ili ako je njegovo radno mjesto premješteno u općinu u kojoj se ta naknada za rad u udaljenom području nije plaćala, tom državnom službeniku neće se isplaćivati pojedinačni dodatak na plaću tijekom razdoblja u kojem obavlja te druge dužnosti zbog toga što državni službenik, da bi primio dodatak na plaću, mora svoje dužnosti obavljati u općini koja daje pravo na dodatak na plaću.«

Prema podnositeljima, ta uputa nije bila relevantna za ovaj predmet zbog toga što se navodno odnosila samo na privremene premještaje, dok je premještaj radnog mjesta podnositelja bio trajne naravi. (Par. 22.)

... Policijska uprava Ministarstva unutarnjih poslova pozvala se na navodno analogan predmet u kojem je Ministarstvo financija ... odobrilo zahtjev za pojedinačni dodatak na plaću nakon pripajanja policijske postaje Općine Pertunmaa u policijsku postaju Općine Mäntyharju (predmet *Mäntyharju*). (Par. 23.)

Dana 3. srpnja 1991. Ministarstvo financija odbilo je zahtjev za naknadu troškova putovanja koji je podnio državni službenik kojem se radno mjesto promijenilo nakon pripajanja policijske postaje Općine Askola u policij-

sku postaju Mäntsälä i Porvoo. Odluku je potvrdilo Provincijsko upravno vijeće Uusimae te Vrhovni upravni sud ... (Par. 24.)

Odlukom od 10. siječnja 1997. Provincijsko upravno vijeće Pohjois-Karjala odobrilo je policijskom službeniku naknadu za rad u hladnom području razine 1 te pojedinačni dodatak na plaću kojim je kompenzirana razlika između naknade za rad u hladnom području razine 2 (Valtimo) i razine 1 (Nurmes), nakon što je policijska postaja Općine Valtimo pripojena policijskoj postaji Općine Nurmes (predmet *Nurmes*). (Par. 25.)

B. Usmena rasprava

Članak 38. st. 1. Zakona o upravnosudskom postupku ... propisuje da se usmena rasprava mora održati ako to zahtijeva stranka. Usmena se rasprava, međutim, ne mora održati ako je zahtjev stranke nedopustiv ili odmah odbačen ili ako je usmena rasprava očito nepotrebna zbog naravi predmeta ili drugih okolnosti. (Par. 26.)

Izvjешće s obrazloženjem Vladinog Prijedloga zakona o upravnosudskom postupku ispituje pravo na usmenu raspravu koje propisuje čl. 6. Konvencije te mogućnost da se u upravnim stvarima usmena rasprava ne održi ako je očito nepotrebna, kao što je navedeno u čl. 38. st. 1. navedenog zakona. Primjećuje da usmena rasprava pridonosi usredotočenom i neposrednom postupku, ali budući da ne donosi uvijek dodatnu vrijednost, mora biti osigurano da fleksibilnost upravnog postupka te njegova učinkovitost u pogledu troškova nisu narušeni. Usmena rasprava treba se održati ako je nužna za razjašnjenje predmeta i ako se rasprava može smatrati korisnom za predmet u cijelosti. (Par. 27.)

Relevantno međunarodno pravo i praksa

Međunarodno pravo i praksa iz kojih je Sud tražio smjernice u predmetu *Pellegrin protiv Francuske* izneseni su u toj presudi ... (Par. 28.)

Čl. 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije ... o pravu na djelotvorno pravno sredstvo i pravično suđenje propisuje: »Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred sudom u skladu s uvjetima određenim u tom članku. Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. ...« (Par. 29.)

Obrazloženja koja se odnose na Povelju ... predstavljaju »korisno sredstvo za tumačenje namijenjeno pojašnjenju odredaba Povelje«. Izvadak: »... U pravu Unije, pravo na pravično suđenje nije ograničeno na sporove u vezi s građanskim pravima i obvezama. To je posljedica činjenice da se Unija temelji na vladavini prava ...«

Slijedi da čl. 47., u kontekstu prava Europske unije, nije ograničen na građanska prava i obveze ili na kaznene stvari u smislu čl. 6. Konvencije. ... (Par. 30.)

IZ OBRAZLOŽENJA PRESUDE

I. Navodna povreda članka 6. stavka 1. Konvencije

Podnositelji zahtjeva žalili su se na temelju čl. 6. st. 1. Konvencije na pretjeranu duljinu postupaka koji su se ticali uvjeta njihova zaposlenja kao državnih službenika te na nedostatak usmene rasprave pred ijednim domaćim organom.

Relevantna odredba propisuje:

»Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ..., svatko ima pravo da ... sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.« (Paragraf 31. presude Suda.)

A. Tvrđnje stranaka

1. Podnositelji

Podnositelji su osporavali tvrdnju Vlade da se čl. 6. ne odnosi na neke od njih jer su u statusu policajaca. Naglasili su da njihova služba i plaće nisu povezani s izvršavanjem ovlasti dodijeljenih javnim pravom. Ono o čemu se radilo bilo je njihovo pravo na plaću. To je pravo privatnopravnog karaktera. Visina njihovih plaća bila je ugovorna stvar uređena kolektivnim ugovorom između zaposlenika i poslodavca. Podnositelji su naglasili da se nisu žalili na činjenicu da su se njihovi uredi morali preseliti s jedne lokacije na drugu. Niti se slučaj ticao korištenja javne ovlasti, zapošljavanja, karijere ili prestanka službe. Spor je također imao značenje za iznos njihovih mirovina. (Par. 32.)

Podnositelji su smatrali da su postupci počeli 17. listopada 1990. kad su podnijeli svoj inicijalni zahtjev. ... 3. srpnja 1991. Ministarstvo financija donijelo je svoju odluku. 19. ožujka 1993., nakon gotovo dvije godine uzaludnih pregovora s državom, podnositelji su se žalili Provincijskom uprav-

nom vijeću. ... Podnositelji nisu mogli doći pred Provincijski upravni sud prije nego su prethodno pribavili odluku Vijeća. Postupci su završili 27. travnja 2000. ... Podnositelji su djelovali žurno. Slučaj se ticao njihovih osnovnih sredstava za uzdržavanje. (Par. 33.)

I na kraju, podnositelji su ustrajali da im je trebala biti omogućena usmena rasprava na kojoj bi ih se saslušalo o činjenicama slučaja. Uprava im je obećala naknadu. Zapravo, čl. 38. st. 1. Zakona o upravnom sudskom postupku zahtijevao je da se održi usmena rasprava budući da nije bila očito nepotrebna. (Par. 34.)

2. Vlada

Vlada je osporavala primjenjivost čl. 6. na temelju toga što su dužnosti podnositelja, osim onih uredskog pomoćnika, uključivale izravno sudjelovanje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom i dužnosti namjera kojih je štiti opće interese države (s time u vezi pozivali su se na *Pellegrin protiv Francuske* ...). Pitanje jesu li dužnosti podnositelja uredskog pomoćnika uključivale neizravno sudjelovanje bilo je manje očito. Međutim, Vlada se pozvala na shvaćanje Suda u *Verešova protiv Slovačke* ... u kojem je zaključio da čl. 6. nije primjenjiv na odvjetnika koji je radio u policiji i našao da »uzevši u obzir narav funkcija i odgovornosti koje (policija) objedinjuje, podnositeljevo zaposlenje može se smatrati kao izravno sudjelovanje u izvršavanju javne vlasti i funkcija s ciljem zaštite općih interesa države«. Prava i obveze policajaca imale su izrazito »javni«, a ne »građanski« aspekt u smislu čl. 6. Navodna činjenica da su imovinski interesi podnositelja dovedeni u pitanje nije bila dovoljna da postupci potpadnu pod čl. 6. budući da »postupci ne postaju građanski samo zato što je njima potaknuto neko ekonomsko pitanje« ... Stoga su pritužbe nespojive *ratione materiae* s Konvencijom. (Par. 35.)

Vlada je također osporavala primjenjivost na temelju toga što nije postojalo zakonsko pravo na sporni dodatak na plaću. ... Prema tome, pritužbe svih podnositelja nespojive su *ratione materiae* s Konvencijom u tom pogledu. (Par. 36.)

Ako bi Sud našao drugačije, Vlada je tvrdila da u svakom slučaju nije bilo povrede čl. 6. st. 1. Konvencije. Prema njezinu mišljenju, postupci su počeli 25. travnja 1997. kad su podnositelji podnijeli svoju tužbu pred Provincijskim upravnim sudom, a završili 27. travnja 2000. odlukom Vrhovnog upravnog suda. Slučaj nije bio složen; Provincijsko upravno vijeće zadržalo je postupke djelomično zato što je željelo pričekati ishod slučaja *Askola* kako bi postupalo sa zaposlenicima iz različitih policijskih oblasti

na jednak način, iako je stvar već bila odlučena što se podnositelja tiče. Činjenica da je Provincijском pravnom vijeću trebalo četiri godine da razmotri zahtjev podnositelja ne može se uzeti u obzir, budući da se taj postupak ne pribraja sudskim postupcima i stoga nije relevantna u izračunavanju duljine postupaka. Slučaj nije uključivao sredstva za uzdržavanje i nije, prema tome, a niti prema bilo kojoj osnovi, bio posebno hitan. ... (Par. 37.)

Što se nedostatka usmene rasprave tiče, Vlada je istaknula da je Provincijски upravni sud našao da činjenice koje su podnositelji htjeli iznijeti na usmenoj raspravi nisu imale značenja za ishod slučaja i da je Vrhovni upravni sud utvrdio da obećanja koja je dala Provincijска policijska uprava nisu imala pravno značenje ... Podnositeljima je dana prilika da pismeno predoče dodatna zapažanja. Stvar u pitanju bila je tehnička i temeljila se na relevantnim dokumentima. Nije bilo činjeničnih ni pravnih pitanja koja se ne bi mogla adekvatno razriješiti na temelju spisa i pismenih podnesaka stranaka. Nije se moglo sakupiti nikakvih dodatnih informacija osobno saslušavajući bilo kojeg od podnositelja. (Par. 38.)

B. Procjena Suda

1. Primjenjivost članka 6.

Vlada je pobijala primjenjivost čl. 6. po dvije osnove, naime, je li postojalo »pravo« i je li to pravo bilo »građanske« naravi. (Par. 39.)

a) Postojanje prava

Prvo, Sud će ispitati je li postojalo »pravo« u ovom slučaju. Prema načelima iznesenim u svojoj praksi ..., spor oko »prava«, za koje se može reći ili barem argumentirano tvrditi da ga domaće pravo priznaje, mora biti istinski i ozbiljan; može se odnositi ne samo na stvarno postojanje prava nego i na njegov opseg i na način njegova izvršavanja, i, konačno, rezultat postupaka mora biti izravno odlučan za pravo o kojem je riječ. (Par. 40.)

Sud primjećuje da nije bilo sporno da je Provincijска policijska uprava obećala podnositeljima naknadu. Spis također otkriva da su se pojedinačni dodaci na plaću odobrali u situacijama koje nisu bile posve različite od one podnositelja. Niti su nacionalni sudovi odbacili zahtjeve podnositelja kao očito neosnovane. Iako je istina da su njihovi zahtjevi odbijeni, može se smatrati da su upravni sudovi ispitivali njihove zahtjeve u meritumu i time riješili spor o njihovim pravima. Sud smatra da bi u takvim okolnostima podnositelji mogli tvrditi da imaju pravo na argumentiranu osnovu ... (Par. 41.)

b) Građanska narav prava

Drugo, Sud je pregledao argumente Vlade, koji se oslanjaju na *Pellegrin* ..., da čl. 6. nije primjenjiv jer su sporovi o uvjetima službe koje pokrenu službenici države, kao što su policajci, isključeni od njegova domašaja. Ovaj slučaj odnosi se na postupke u kojima je odlučeno imaju li prvih pet podnositelja, i pokojni g. Hanu Mati Lappalainen, koji su bili državni službenici, pravo na dodatak na plaću. Da bi riješio to pitanje, Sud se mora prisjetiti pozadine i uzeti u obzir i *ratio* presude *Pellegrin* i kako je ta presuda primijenjena u praksi na kasnije slučajeve. (Par. 42.)

1. Sažetak sudske prakse

Prije presude u predmetu *Pellegrin* Sud je smatrao da su sporovi koji se odnose na zapošljavanje, karijere i prestanak službe javnih službenika u pravilu izvan domašaja čl. 6. st. 1. To opće pravilo isključenja bilo je međutim ograničeno i razjašnjeno u više presuda. ... Primjerice, u predmetima *Francesco Lombardo protiv Italije* ... i *Massa protiv Italije* ... Sud je smatrao da se podnositeljevi zahtjevi ne odnose ni na »zapošljavanje«, ni na »karijere« državnih službenika i samo neizravno na »prestanak službe« budući da su se sastojali od zahtjeva za isključivo imovinska prava koja nastaju na temelju zakona nakon prestanka službe. U tim okolnostima i u svjetlu činjenica da se talijanska država nije koristila »diskrecijskim ovlastima« u ispunjavanju svoje obveze da se isplate mirovine o kojima je riječ i tako se mogla usporediti s poslodavcem koji je stranka ugovora o zapošljavanju na koji se primjenjuje privatno pravo, Sud je smatrao da su zahtjevi podnositelja »građanske« naravi u smislu čl. 6. (Par. 43.) ...

Prema drugim presudama, čl. 6. st. 1. primijenio se kad se zahtjev odnosio na »isključivo ekonomsko« pravo – kao što je isplata plaće ... – ili na »uglavnom ekonomsko« pravo ... i koji uglavnom nije doveo u pitanje »diskrecijske ovlasti vlasti« ... (Par. 45.)

Kad je Sud pregledavao situaciju u predmetu *Pellegrin* ..., smatrao je da je spomenuta sudska praksa sadržavala stupanj nesigurnosti za države ugovornice u pogledu opsega njihovih obveza prema čl. 6. st. 1. u sporovima koje bi pokrenuli zaposlenici u javnom sektoru u vezi s uvjetima svoje službe. Sud je tražio način da riješi tu nesigurnost uspostavljajući autonomno tumačenje pojma »državna služba« koje bi omogućilo jednako postupanje prema državnim službenicima koji obavljaju jednakovrijedne ili slične dužnosti u državama strankama Konvencije, neovisno o domaćem sustavu zapošljavanja, i, posebno, bez obzira na prirodu pravnog odnosa između službenika i upravne vlasti. (Par. 46.)

Zbog toga je Sud uveo funkcionalni kriterij utemeljen na naravi zaposlenikovih dužnosti i odgovornosti. Zaposlenici na radnim mjestima koja uključuju odgovornosti u općem interesu ili sudjelovanje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom imali su dio suverenih ovlasti države. Država je dakle, imala legitimno pravo tražiti od tih službenika posebni odnos povjerenja i odanosti. S druge strane, što se tiče onih radnih mjesta koja nisu imala taj aspekt »javnog upravljanja«, kod njih nije postojao takav interes ... Sud je, prema tome, presudio da su od primjene čl. 6. isključeni samo sporovi koje su pokrenuli državni službenici dužnosti kojih su uključivale specifične aktivnosti državne službe u mjeri u kojoj je ona djelovala kao depozitar javne vlasti odgovoran za zaštitu općih interesa države ili drugih javnih vlasti. Jasan primjer takvih aktivnosti predstavljaju oružane snage i policija ... Zaključio je da sporovi između upravnih vlasti i zaposlenika koji su zaposleni na radnim mjestima koja uključuju sudjelovanje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom ne povlače primjenu čl. 6. st. 1. (Par. 47.)

Sud primjećuje da je *Pellegrin* bio kategoričan u svom izričaju: tamo gdje radno mjesto potpada pod rečenu kategoriju, svi su sporovi isključeni od primjene čl. 6., neovisno o svojoj naravi. Dopuštao je samo jednu iznimku: sporovi koji se tiču mirovina svi potpadaju pod domašaj čl. 6. budući da se, nakon umirovljenja, posebna veza između zaposlenika i vlasti prekinula; zaposlenici su se tada našli u situaciji koja je upravo usporediva sa situacijom zaposlenika na koje se primjenjuje privatno pravo u tome što je poseban odnos povjerenja i odanosti koji ih je povezivao s državom prestao postojati i zaposlenik više nije imao dio suverene vlasti države ... (Par. 48.)

Važno je primijetiti da je Sud naglasio da je pri primjeni funkcionalnog kriterija morao usvojiti, u skladu s ciljem i svrhom Konvencije, restriktivno tumačenje iznimaka od jamstava pruženih čl. 6. st. 1. ... kako bi se ograničili slučajevi u kojima bi se državnim službenicima mogla uskratiti praktična i učinkovita zaštita koja im je dana ... (Par. 49.)

2. Postoji li potreba za razvojem sudske prakse

Presuda *Pellegrin* ... trebala je stvoriti djelatan koncept prema kojem bi se utvrđivalo, od slučaja do slučaja, je li radno mjesto podnositelja uključivalo – u svjetlu naravi njemu pripadajućih dužnosti i odgovornosti – izravno ili neizravno sudjelovanje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom i dužnosti namijenjenih očuvanju općih interesa države ili drugih javnih vlasti. Zatim se moralo utvrditi je li podnositelj, u okviru jedne od tih kate-

gorija radnog mjesta, zaista izvršavao funkcije koje bi se mogle karakterizirati da potpadaju pod izvršavanje javnih ovlasti, tj. je li položaj podnositelja u državnoj hijerarhiji bio dovoljno bitan ili visok da bi se moglo govoriti o sudjelovanju u obnašanju državne vlasti. (Par. 50.)

Sadašnji predmet, međutim, ističe da primjena funkcionalnog kriterija može sama po sebi dovesti do nepravilnih rezultata. U to doba podnositelji su bili zaposleni u Ministarstvu unutarnjih poslova. Petero ih je bilo zaposleno kao policajci, što uključuje posebne aktivnosti državne službe kako je gore definirano. To je uključivalo izravno sudjelovanje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom i izvršavanje dužnosti namijenjenih očuvanju općih interesa države. Djelatnosti uredskog pomoćnika bile su isključivo administrativne, bez ikakve nadležnosti za donošenje odluka ili kakvo drugo izravno ili neizravno izvršavanje javne ovlasti. Kao što je spomenuto, *Pellegrin* je izričito spomenuo policiju kao jasan primjer djelatnosti koje pripadaju izvršavanju javne vlasti, time isključujući cijelu kategoriju osoba iz opsega primjene čl. 6. Pri strogoj primjeni pristupa *Pellegrin*, čini se da bi podnositelj koji je uredski pomoćnik u ovom slučaju uživao jamstva čl. 6., dok nema sumnje da podnositelji koji su policajci ne bi. To bi bilo tako neovisno o činjenici da je spor identičan za sve podnositelje. (Par. 51.)

Nadalje, pregled odlučениh predmeta nakon *Pellegrina* pokazuje da utvrđivanje naravi i statusa podnositeljevih djelatnosti nije bio lagan zadatak niti se kategorija državne službe u kojoj podnositelj radi mogla jasno razlučiti na temelju podnositeljevih stvarnih djelatnosti. U nekim slučajevima nije bilo očito do koje je mjere uključenost u određeni sektor državne službe dovoljna da bi se uklonila primjenjivost čl. 6. bez razmatranja naravi pojedinih odgovornosti. Primjerice, u *Kepka protiv Poljske* ... Sud je našao da se, iako je podnositelj, nesposoban za vatrogasnu dužnost, cijelu svoju karijeru radio kao predavač u državnoj vatrogasnoj službi, mora smatrati da njegove dužnosti, koje su uključivale istraživanje i pristup informacijama osjetljive prirode, potpadaju pod područje nacionalne obrane, u kojoj je država izvršavala suverenu vlast i da je to povlačilo, barem neizravno, sudjelovanje u izvršavanju dužnosti namijenjenih očuvanju općih interesa države ... Prema tome, čl. 6. nije bio primjenjiv. ... U *Verešova protiv Slovačke*, čl. 6. st. 1. bio je isključen u odnosu na pravnicu koja je radila za policiju na temelju naravi funkcija i dužnosti policijske službe kao takve, bez ikakvog jasnog razmatranja njezine osobne funkcije u organizaciji. (Par. 52.)

Nadalje, posebno je upadljivo da, uzet doslovno, »funkcionalni pristup« zahtijeva da se čl. 6. isključi od primjene u sporovima u kojima se položaj

podnositelja kao državnog službenika ne razlikuje od položaja bilo koje druge stranke, ili, drugačije rečeno, gdje spor između zaposlenika i poslodavca nije posebno označen »posebnom vezom povjerenja i odanosti«. (Par. 53.)

U predmetu *Martinie protiv Francuske ...*, potvrđeno je, međutim, da je odlučujući podnositeljev položaj, a ne priroda spora, kad je Veliko vijeće zaključilo da je čl. 6. st. 1. primjenjiv, kao što je i Vijeće učinilo ..., ali na temelju drugačijih razloga. Uzelo je u obzir činjenicu da je podnositelj bio državni službenik koji je radio kao računovođa u školi, bez ikakvog sudjelovanja u izvršavanju javnih ovlasti, dok je Vijeće uglavnom uzelo u obzir prirodu spora između podnositelja i države, naime njegovu odgovornost da vrati neautorizirane isplate, u donošenju zaključka da su obveze podnositelja bile »građanske« u smislu čl. 6., s prevladavajućim obilježjima privatnog prava u ovom slučaju. (Par 54.)

Sud može jedino zaključiti da funkcionalni kriterij, kako je primijenjen u praksi, nije pojednostavnio analizu primjenjivosti članka 6. u postupcima u kojima je stranka državni službenik niti je donio veći stupanj sigurnosti u ovom području, što mu je bila svrha ... (Par. 55.)

Pod takvim okolnostima i zbog tih razloga Sud nalazi da se funkcionalni kriterij usvojen u predmetu *Pellegrin* mora dalje razviti. Iako je u interesu pravne sigurnosti, predvidljivosti i jednakosti pred zakonom da Sud ne bi smio odstupati, bez dobrog razloga, od presedana iz prijašnjih predmeta, neuspjeh Suda u održavanju dinamičnog i evolutivnog pristupa predstavljao bi rizik da postane prepreka reformi i poboljšanju ... (Par. 56.)

Pellegrin bi se trebao sagledavati uzimajući u obzir prijašnju praksu Suda te kao prvi odmak od prijašnjeg načela o neprimjenjivosti čl. 6. na državnu službu prema djelomičnoj primjenjivosti. Odražavao je osnovnu pretpostavku da su određeni državni službenici, zbog djelatnosti koje obavljaju, vezani posebnom vezom povjerenja i odanosti za svog poslodavca. Međutim, iz predmeta o kojima je odlučeno nakon *Pellegrina*, vidi se da je u mnogim državama ugovornicama državnim službenicima pružen pristup sudu, dopuštajući im da pokrenu sporove o plaći, dodacima, čak i o otkazu ili zapošljavanju, na sličnoj osnovi kao i zaposlenicima u privatnom sektoru. Domaći sustav, u takvim okolnostima, ne vidi nikakav sukob između vitalnih interesa države i prava pojedinca na zaštitu. Zaista, iako ni Konvencija ni njezini protokoli ne garantiraju pravo zapošljavanja u državnoj službi, iz toga ne slijedi da u drugim stvarima državni službenici ne potpadaju pod domašaj Konvencije ... (Par. 57.)

Nadalje, čl. 1. i čl. 14. Konvencije propisuju da »svatko pod jurisdikcijom« države ugovornice mora uživati prava i slobode iz glave I »bez diskrimina-

cije na bilo kojoj osnovi« ... Kao opće pravilo, jamstva iz Konvencije protežu se na državne službenike ... (Par. 58.)

Prilikom primjene restriktivnog tumačenja funkcionalnog kriterija zastupanog u samom *Pellegrinu*, morali bi prema tome postojati uvjerljivi razlozi za izuzimanje bilo koje kategorije podnositelja od zaštite čl. 6. st. 1. U ovom slučaju, u kojem su podnositelji, policajci i uredski pomoćnik jednako, imali prema nacionalnom pravu pravo da njihove zahtjeve za dodacima ispita sud, nikakva osnova povezana s djelotvornim funkcioniranjem države ili bilo kakvom drugom javnom nuždom nije bila predočena, koja bi zahtijevala isključenje zaštite iz Konvencije glede nepravičnog i dugog postupka. (Par. 59.)

Promatrajući europsko pravo općenito, koje pruža korisne smjernice ..., Sud primjećuje da je *Pellegrin* potražio podršku u kategorijama djelatnosti i radnih mjesta koje je popisala Europska komisija i Sud europskih zajednica u vezi s izuzećima od slobode kretanja (§ 66). Međutim, Sud primjećuje da se sam luksembourški Sud koristi širim pristupom u korist sudskog nadzora, kao što se vidi u njegovoj povijesnoj presudi u predmetu *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* ... koji je pokrenula policajka na osnovi Direktive o nediskriminaciji. ... Ta i druga sudska praksa u područjima koja su povezana s pravom Zajednice pokazuje da je opseg primjenjivosti sudskog nadzora u pravu EU širok. Ako se pojedinac može osloniti na materijalno pravo zajamčeno pravom Zajednice, njegov status kao nositelja javne vlasti ne čini zahtjev za sudskim nadzorom neprimjenjivim. Nadalje, širok opseg učinkovitog sudskog nadzora bio je naglašen pozivanjem luksembourškog Suda na članke 6. i 13. Konvencije ..., kao i Poveljom o temeljnim pravima ... (Par. 60.)

Sud priznaje interes države u kontroliranju pristupa sudu kad je riječ o određenim kategorijama osoblja. Međutim, primarno je na državama ugovornicama, posebno na mjerodavnom nacionalnom zakonodavstvu, ne na Sudu, da izričito odrede ona područja državne službe koja uključuju izvršavanje diskrecijskih ovlasti intrinzičnih državnome suverenitetu u kojima interes pojedinca mora ustuknuti. Sud izvršava svoju nadzornu ulogu prema načelu supsidijarnosti ... Ako domaći sustav zabranjuje pristup sudu, Sud će potvrditi da je spor uistinu takav da je opravdana primjena izuzeća jamstava iz čl. 6. Ako ne zabranjuje, tada nema dvojbe i primijenit će se čl. 6. Treba međutim, naglasiti da je ta situacija drugačija od drugih slučajeva, koji se zbog postavljenih zahtjeva smatraju takvima da izlaze izvan građanske i kaznene glave čl. 6. st. 1. Konvencije (vidi, *inter alia*, za oporezivanje *Ferrazzini v. Italy* ..., za pitanja azila, državljanstva i prebivališta, *Maaouia v. France* ... te za suđenje u izbornim sporovima u

odnosu na članove parlamenta *Pierre-Bloch v. France*) ... Zaključivanje u ovom slučaju ograničeno je prema tome na položaj državnih službenika. (Par. 61.)

Da ukratko ponovimo. Da bi tužena država bila kadra osloniti se pred Sudom na podnositeljev status kao državnog službenika kako bi isključila zaštitu utjelovljenu u čl. 6., moraju biti ispunjena dva uvjeta. Ponajprije, država mora u svom nacionalnom pravu izričito isključiti pristup sudu za radno mjesto ili kategoriju osoblja o kojem je riječ. Drugo, isključenje mora biti opravdano objektivnim razlozima državnog interesa. Sama činjenica da je podnositelj u sektoru ili odjelu koji sudjeluje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom nije sama po sebi odlučna. Da bi isključenje bilo opravdano, nije dovoljno da država utvrdi da dotični državni službenik sudjeluje u izvršavanju javne ovlasti ili da postoji, da uporabimo riječi Suda u presudi *Pellegrin*, »posebna veza povjerenja i odanosti« između državnog službenika i države, kao poslodavca. Na državi je da pokaže da je predmet spora o kojem je riječ povezan s izvršavanjem ovlasti države ili da je pozvao u pitanje posebnu vezu. Prema tome, u pravilu ne može biti opravdanja za isključenje jamstava iz čl. 6. za obične radne sporove, kao što su oni koji se odnose na plaće, dodatke ili slična prava, na temelju posebne naravi odnosa između pojedinog državnog službenika i države o kojoj je riječ. Postojat će, u praksi, presumpcija da se čl. 6. primjenjuje. Na tuženoj će Vladi biti da dokaže, prvo, da državni službenik nema pravo pristupa sudu prema nacionalnom pravu i, drugo, da je isključenje prava prema čl. 6. za državnog službenika opravdano. (Par. 62.)

U ovom predmetu nesporno je da su podnositelji svi imali pristup sudu prema nacionalnom pravu. Stoga se čl. 6. st. 1. primjenjuje. (Par. 63.)

Sud primjećuje da njegov zaključak u vezi s primjenjivosti čl. 6. ne dovodi u pitanje način na koji bi razna jamstva iz tog članka ... trebala biti primijenjena u sporovima koji se tiču državnih službenika. U ovom predmetu Sud treba razmotriti samo dva takva jamstva, naime ona koja se odnose na duljinu postupka i na usmenu raspravu. (Par. 64.)

2. Sukladnost s čl. 6.

a) Duljina postupka

Sud ponavlja da u građanskim stvarima razumno vrijeme može početi teći, u nekim okolnostima, čak i prije nego je predan podnesak kojim započinje postupak pred sudom pred kojim podnositelj iznosi spor ... Takva je situacija i u slučaju podnositelja, budući da se nisu mogli obratiti pro-

vinijskom upravnom sudu prije nego su dobili, na svoj zahtjev ..., odluku protiv koje su se mogli žaliti ... (Par. 65.)

Stoga je u ovom predmetu razumno vrijeme propisano u čl. 6. st. 1. počelo teći na dan kad su podnositelji podnijeli svoj zahtjev Provincijskom upravnom vijeću, što su učinili 19. ožujka 1993. ... Nesporno je da su postupci završili odlukom Vrhovnog upravnog suda 27. travnja 2000. Prema tome, trajali su preko sedam godina. (Par. 66.)

Sud će procijeniti razumnost duljine postupaka u svjetlu posebnih okolnosti predmeta i uzimajući u obzir kriterije utvrđene svojom sudskom praksom, a osobito složenost predmeta te ponašanje podnositelja i nadležnih vlasti. Što se posljednjega tiče, mora se također uzeti u obzir i ono što je bilo dovedeno u pitanje za podnositelja ... (Par. 67.)

Sud se slaže sa strankama da slučaj nije bio složen. Stvar o kojoj je riječ nije bila neuobičajena. (Par. 68.)

Što se ponašanja podnositelja tiče, oni nisu produljili postupke. Što se ponašanja vlasti tiče, Sud primjećuje da je Provincijsko upravno vijeće zaprimilo zahtjev 19. ožujka 1993. ... Trebalo mu je četiri godine da ispita predmet. Taj protek vremena nije objašnjen ni poduzetim procesnim mjerama ni primijećenom potrebom da se čeka ishod predmeta *Askola* koji je postao konačan već 7. prosinca 1994. (Par. 69.)

Što se tiče postupaka pred Provincijskim upravnim sudom i Vrhovnim upravnim sudom, Sud nalazi da su tim dvjema instancijama trebale ukupno tri godine. Smatra da ti postupci ne otvaraju nikakva sporna pitanja. (Par. 70.)

Ukratko, Sud zaključuje da su postojali zastoji u postupcima pred Provincijskim upravnim vijećem za koje nije pronašao nikakvo zadovoljavajuće objašnjenje. Postojala je, prema tome, povreda čl. 6. st. 1. Konvencije zbog duljine postupka. (Par. 71.)

b) Usmena rasprava

Važeća načela iznesena su u presudi Suda u predmetu *Jussila protiv Finske* ... (Par. 72.)

U ovom predmetu, cilj zahtjeva podnositelja za usmenom raspravom bio je da se pokaže da im je uprava policije obećala da će im njihov ekonomski gubitak biti nadoknađen. Upravni sudovi našli su da je pod danim okolnostima usmena rasprava nepotrebna uglavnom zato što navodno obećanje nije bilo relevantno. Sud nalazi utemeljenima argumente Vlade da su sva činjenična ili pravna pitanja mogla biti zadovoljavajuće ispitana i odlučena na temelju pismenih podnesaka. (Par. 73.)

Sud nadalje primjećuje da podnositeljima nije bila uskraćena mogućnost traženja usmene rasprave, iako je bilo na sudovima da odluče je li rasprava potrebna ... Upravni sudovi donijeli su takvu obrazloženu odluku. Budući da je podnositeljima dana široka mogućnost da pisanim putem iznesu svoj predmet i da odgovore na tvrdnje druge stranke, Sud nalazi da su zahtjevi pravičnosti bili zadovoljeni i da nisu zahtijevali usmenu raspravu. (Par. 74.)

Prema tome, nije bilo povrede čl. 6. st. 1. Konvencije zbog nedostatka usmene rasprave. (Par. 75.)

II. Navodna povreda članka 13. Konvencije

Podnositelji su tvrdili da su žrtve povrede članka 13. Konvencije koji glasi:

»Svatko čija su prava i slobode koji su priznati u ovoj Konvenciji povrijeđeni ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.« (Par. 76.)

A. Tvrdnje stranaka

1. Podnositelji

Podnositelji su tvrdili da su zbog duljine postupka njihove žalbe bile nedjelotvorne. Žalba kao sredstvo, dakle, nije bila djelotvorna. (Par. 77.)

2. Vlada

Vlada ... je tvrdila da je pritužba neutemeljena budući da su se podnositelji žalili protiv odluke Provincijskog upravnog vijeća dvjema sudskima instancijama. Glede duljine postupka, podnositelji su imali djelotvorno sredstvo, što je dokazano činjenicom da je jedan od podnositelja uspješno podnio žalbu kancelaru pravosuđa koji je Vijeću skrenuo pozornost na spornost postupka. Vlada se također pouzдалa na načelo da premda je moguće da nijedno pojedinačno sredstvo samostalno nije zadovoljavalo zahtjeve čl. 13., ukupnost sredstava osiguranih domaćim pravom to je mogla ... (Par. 78.)

B. Procjena Suda

... Sud treba utvrditi jesu li sredstva koja su podnositeljima bila na raspolaganju prema finskom pravu za podizanje pritužbe zbog duljine postupka u

njihovu predmetu bila djelotvorna u smislu bilo sprečavanja navodne povrede ili njezina nastavljanja bilo pružanja zadovoljavajuće naknade zbog povrede koja je već nastupila. (Par. 81.)

Nije postojalo nijedno posebno sredstvo putem kojeg su se podnositelji mogli žaliti na duljinu postupka s ciljem ubrzavanja odlučivanja u njihovu sporu. Sud primjećuje Vladin argument da je pritužba kancelaru pravosuđa ubrzala postupak. Doista, čini se da je odluka kancelara od 24. siječnja 1997. mogla utjecati na Provincijsko upravno vijeće koje je donijelo odluku u ožujku 1997. Međutim, do vremena kad je kancelar pravosuđa poduzeo mjere, podnositelji su čekali na odluku gotovo četiri godine. Sud nalazi da, premda se intervencija kancelara i njezin pozitivni učinak u ovom predmetu moraju priznati, pritužba kancelarevu uredu ne zadovoljava standarde »djelotvornosti« u smislu čl. 13. Vlada je prethodno priznala da odugovlačenje nije samo po sebi osnova za naknadu prema finskom pravu ... (Par. 82.)

Sud stoga nalazi da je došlo do povrede čl. 13. Konvencije u tome što podnositelji nisu imali domaće sredstvo kojim bi mogli ostvariti svoje pravo na suđenje u razumnom roku zajamčeno čl. 6. st. 1. Konvencije. (Par. 83.)

III. Navodna povreda čl. 1. Protokola br. 1, u vezi s čl. 14. Konvencije

Podnositelji su se pozivali na povredu čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju koji glasi:

»Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.« (Par. 84.)

Također su se pozivali na povredu čl. 14. Konvencije koji propisuje:

»Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.« (Par. 84.)

A. Tvrdnje stranaka

1. Podnositelji

Podnositelji su tvrdili da su u početku imali pravo na naknadu za rad u udaljenom području, koja je naknadno bila ukinuta. ... Da bi se kompenziralo to smanjenje prihoda, dodijeljeno im je pravo na pojedinačne dodatke na plaću ... Ta se promjena dogodila prije pripajanja općina, koje je onda rezultiralo gubitkom dijela njihovih plaća (to jest dodataka na plaću) koje im je država oduzela jednostranom odlukom. (Par. 85.)

Podnositelji su dalje tvrdili da je predmet *Nurmes* bio identičan njihovu. ... Predmet *Askola* nije bio usporediv s njihovim zato što policijski službenik u Askoli nije nikada primao naknadu za rad u udaljenom području, naknadu za rad u hladnom području ni pojedinačne dodatke na plaću. Podnositelji su se također pozivali na predmet *Mäntyharju* ... (Par. 86.)

Podnositelji su poricali relevantnost provedbene upute na koju se pozivala Vlada budući da su oni bili stalni državni službenici sa stalnim radnim mjestima, dok se uputa primjenjivala samo na državne službenike kojima je bilo naloženo da privremeno ili kao zamjena obavljaju dužnosti koje su se razlikovale od njihovih uobičajenih dužnosti. (Par. 87.) ...

2. Vlada

... Gubitak dodatka na plaću temeljio se na odredbi upute o primjeni kolektivnog ugovora prema kojoj se dodatak plaćao samo ako je osoba o kojoj je riječ radila u općini u kojoj je bilo dano pravo na dodatak. Ako se radno mjesto promijenilo, privremeno ili stalno, isplata dodatka se prekinula. Što se tiče predmeta *Nurmes*, u kojem se dodatak na plaću dodijelio zbog smanjenja u gradiranju naknade, on nije usporediv s predmetom podnositelja. Jasno negativno mišljenje u vezi s naknadom zbog dužeg putovanja zauzelo je Ministarstvo financija u predmetima *Sonkajärvi* i *Askola* (odluke od 3. srpnja 1991.) te u naknadnim sudskim postupcima, koji su u oba predmeta rezultirali negativnom odlukom Vrhovnog upravnog suda. ... (Par. 90.)

Vlada je tvrdila da su podnositelji, uz jednu iznimku (Vilho Eskelinen, koji je već živio izvan Sonkajärvija), imali relativno manje troškove putovanja nakon pripajanja. Ti su se troškovi mogli iskoristiti za smanjenje poreza te su se neki od podnositelja koristili policijskim vozilima za putovanja do svibnja 1991. Nadležnost provincijskog upravnog vijeća da odlučuje o plaćama lokalnih službenika uključivala je diskrecijske ovlasti od slučaja do slučaja. Praksa je bila slijediti jedinstvenu praksu u sličnim predmetima. ... (Par. 91.)

B. Procjena Suda

... Sud primjećuje da u Konvenciji ne postoji pravo nastaviti biti plaćen određenim iznosom plaće. ... Potraživanje se može smatrati »imovinom« u smislu čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju ako ima dovoljnu osnovu u nacionalnom pravu, primjerice ako postoji ustaljena sudska praksa domaćih sudova koja je potvrđuje ... U ovom predmetu slijedi iz provedbene upute (vidi paragraf 22) da podnositelji nisu imali legitimno očekivanje da će primiti pojedinačni dodatak na plaću nakon pripajanja, budući da je, kao posljedica promjene radnog mjesta u općinu izvan Sonkajärvija, pravo na pojedinačni dodatak na plaću prestalo. Niti je prema domaćem pravu postojalo pravo primiti naknadu za troškove putovanja. (Par. 94.)

Što se tiče čl. 14. Konvencije, on dopunjuje druge materijalne odredbe Konvencije i protokole. On ne postoji neovisno budući da ima učinak samo na »uživanje prava i sloboda« zajamčenih tim odredbama. Premda primjena čl. 14. ne pretpostavlja povredu tih odredaba – i u toj je mjeri autonomna, nema mjesta njezinoj primjeni osim ako činjenice o kojima je riječ ne spadaju pod opseg jedne ili više njih ... U konkretnom slučaju, nijedna druga odredba Konvencije nije bila na taj način uključena. (Par. 95.)

U tim okolnostima Sud nalazi da nije bilo povrede čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju bilo gledajući samostalno bilo u vezi s čl. 14. Konvencije. (Par. 96.)

IV. Primjena čl. 41. Konvencije

Članak 41. Konvencije predviđa:

»Ako Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije i dodatnih protokola, a unutarnje pravo zainteresirane visoke ugovorne stranke omogućuje samo djelomičnu odštetu, Sud će, prema potrebi, dodijeliti pravednu naknadu povrijeđenoj stranci.« (Par. 97.)

A. Šteta

Podnositelji su u pogledu imovinske štete potraživali 117,73 eura mjesečno od 1. studenoga 1990. ... (Par. 98.)

Podnositelji su potraživali 10.000 eura uz kamate u pogledu neimovinske štete ... (Par. 99.)

... Sud nalazi da ne postoji uzročna veza između povrede nadene u vezi s duljinom postupaka i navodne imovinske štete. Stoga ne postoji opravdanje za dodjelu naknade. Sud prihvaća da su podnositelji sigurno pretrpjeli neimovinsku štetu, poput duševnih boli i frustracija zbog pretjerane duljine postupaka, koja nije adekvatno naknađena utvrđenjem povrede Konvencije. Procjenjujući na pravičnoj osnovi, Sud dodjeljuje svakom podnositelju 2.500 eura. (Par. 102.)

B. Troškovi i izdaci

Podnositelji su potraživali 1.622,11 eura za pritužbu kancelaru pravosuđa, 1.226,88 za žalbu Provincijskom upravnom vijeću, 1.688,57 za žalbu Vrhovnom upravnom sudu i 12.963,40 u pogledu konvencijskih postupaka. (Par. 103.) ...

C. Zatezne kamate

Sud smatra odgovarajućim da se kamatna stopa temelji na najnižoj kreditnoj stopi Europske središnje banke kojoj treba dodati tri postotna boda. (Par. 106.)

IZ TIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO

1. presuđuje sa 12 glasova prema 5 da se čl. 6. st. 1. Konvencije primjenjuje u ovom predmetu;
2. presuđuje sa 14 glasova prema 3 da je došlo do povrede članka 6. st. 1. Konvencije u vezi s duljinom postupka;
3. presuđuje jednoglasno da nije došlo do povrede članka 6. st. 1. Konvencije u vezi s nedostatkom usmene rasprave;
4. presuđuje sa 15 glasova prema 2 da je došlo do povrede čl. 13. Konvencije;
5. presuđuje jednoglasno da nije došlo do povrede čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju uzevši samostalno ni u vezi s čl. 14. Konvencije;
6. presuđuje sa 13 glasova prema 4: a) da tužena država treba, u roku tri mjeseca, platiti sljedeće iznose: (i) 2.500 eura ... svakom

- podnositelju zahtjeva za neimovinsku štetu; (ii) 9.622,11 eura ...
podnositeljima zahtjeva zajedno za troškove i izdatke ...
7. odbija ostatak zahtjeva podnositelja zahtjeva za pravičnu naknadu.

Preveli i priredili Lana Ofak i Frane Staničić***

* Lana Ofak, asistentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, Zagreb University, Croatia)

** Frane Staničić, asistent na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, Zagreb University, Croatia)